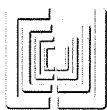


Série

CARTILHA

 JURÍDICA



Ano 12

Número 85

MUDANÇA NO MODELO DE ESTADO E
AS REFORMAS ADMINISTRATIVA
E DA PREVIDÊNCIA

Assusete Magalhães
Desembargadora Federal do TRF – 1ª Região

BRASÍLIA – DF
SETEMBRO/2003



© 2003. Tribunal Regional Federal da Primeira Região

Secretaria Judiciária – SECJU

Coordenadoria de Jurisprudência e Documentação – COJUD

Divisão de Produção Editorial – DIEDI

SAU/SUL – quadra 2, bloco K

Brasília/DF CEP: 70070-900

Telefones: 314-5207/276

E-mail: diedi@trf1.gov.br

Coordenação

Terezinha Pereira Ramos Marques – SECJU

Henoch Montenegro de Alencar Mattos Filho – COJUD

Produção editorial

DIEDI

Supervisão

Grazielle Frota Monte Coelho

Projeto gráfico-editorial e editoração eletrônica

Benvolio Evangelista da Silva

Revisão

Magda Giovana Alves

Noaide Rosa Marques (estagiária)

Renato José Pinto da Cunha

Samuel Nunes dos Santos

Magalhães, Assusete.

Mudança no modelo de Estado e as reformas administrativa e da Previdência. – Brasília : TRF – 1ª Região, 2003.

50 p. – (Série cartilha jurídica ; n. 85)

Título anterior da série: Cartilha jurídica.

1. Reforma Administrativa. 2. Reforma Previdenciária. I. Título.
II. Série.

COMPOSIÇÃO DO TRIBUNAL



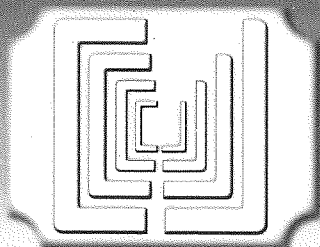
PRESIDENTE: DESEMBARGADOR FEDERAL CATÃO ALVES
VICE-PRESIDENTE: DESEMBARGADOR FEDERAL CARLOS FERNANDO MATHIAS
CORREGEDOR-GERAL: DESEMBARGADOR FEDERAL ALOÍSIO PALMEIRA LIMA

DESEMBARGADOR	FEDERAL	PLAUTO RIBEIRO
DESEMBARGADOR	FEDERAL	TOURINHO NETO
DESEMBARGADOR	FEDERAL	EUSTÁQUIO SILVEIRA
DESEMBARGADORA	FEDERAL	ASSUSETE MAGALHÃES
DESEMBARGADOR	FEDERAL	JIRAIR ARAM MEGUERIAN
DESEMBARGADOR	FEDERAL	OLINDO MENEZES
DESEMBARGADOR	FEDERAL	MÁRIO CÉSAR RIBEIRO
DESEMBARGADOR	FEDERAL	LUCIANO TOLENTINO AMARAL
DESEMBARGADOR	FEDERAL	CÂNDIDO RIBEIRO
DESEMBARGADOR	FEDERAL	HILTON QUEIROZ
DESEMBARGADOR	FEDERAL	CARLOS MOREIRA ALVES
DESEMBARGADOR	FEDERAL	ITALO MENDES
DESEMBARGADOR	FEDERAL	CARLOS OLAVO
DESEMBARGADOR	FEDERAL	JOSÉ AMILCAR MACHADO
DESEMBARGADOR	FEDERAL	ANTÔNIO EZEQUIEL
DESEMBARGADOR	FEDERAL	DANIEL PAES RIBEIRO
DESEMBARGADOR	FEDERAL	LUIZ GONZAGA BARBOSA MOREIRA
DESEMBARGADOR	FEDERAL	JOÃO BATISTA MOREIRA
DESEMBARGADOR	FEDERAL	SOUZA PRUDENTE
DESEMBARGADORA	FEDERAL	SELENE DE ALMEIDA
DESEMBARGADOR	FEDERAL	FAGUNDES DE DEUS
DESEMBARGADOR	FEDERAL	ANTÔNIO SÁVIO DE OLIVEIRA CHAVES
DESEMBARGADORA	FEDERAL	MARIA ISABEL GALLOTTI RODRIGUES
DESEMBARGADORA	FEDERAL	MARIA DO CARMO CARDOSO

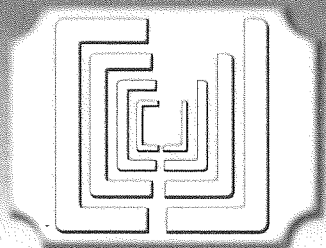
DIRETOR-GERAL: ALCIDES DINIZ DA SILVA

354.001.7(81)
M188m

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA	
BIBLIOTECA M. OSCAR SARAIVA	
OK Nº 669142	DATA
	17.10.03

**SUMÁRIO**

- 1 MUDANÇA NO MODELO DE ESTADO E AS REFORMAS, 7**
- 2 MUDANÇA NO PERFIL DE ESTADO BRASILEIRO, 13**
- 3 CAUSAS DO ESGOTAMENTO FINANCEIRO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA, 14**
- 4 REFORMA ADMINISTRATIVA E REFORMA DA PREVIDÊNCIA, 27**
- 5 REFORMA DA PREVIDÊNCIA – EC 20/1998, 29**
- 6 REFORMA DA PREVIDÊNCIA – PEC 040/2003, 31**
- 7 CONCLUSÃO, 46**
- REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS, 49**

MUDANÇA NO MODELO DE
ESTADO E AS REFORMAS
ADMINISTRATIVA E DA
PREVIDÊNCIA

1 MUDANÇA NO MODELO DE ESTADO E AS REFORMAS

O conjunto de alterações levado a efeito, no Brasil, pelas Reformas Administrativa — Emenda Constitucional 19, de 4 de junho de 1998 — e da Previdência — Emenda Constitucional 20, de 15 de dezembro de 1998 —, bem como pela Proposta de Emenda Constitucional 040/2003, ora em discussão no Congresso Nacional, insere-se numa reforma mais ampla, da própria concepção dos papéis do Estado moderno, que vem ocorrendo em todo o mundo, a partir do final do século XX, abandonando-se o modelo de Estado ativo e intervencionista, ou o *welfare state*, e buscando-se o modelo do chamado Estado mínimo.

A crise que afetou o mundo inteiro na década de 1980 evidenciou o esgotamento das fontes tradicionais de financiamento, uma generalizada elevação do *deficit* público da maioria das nações e, em consequência, a necessidade de busca de soluções que não apresentassem aumento de tributação ou de endividamento.

São dessa época as primeiras iniciativas de privatização de empresas estatais e de reformulação dos sistemas previdenciários e de saúde, tal como

ocorreu nos governos Carter e Reagan, nos Estados Unidos, em 1977 e 1981, e na Inglaterra, no governo Thatcher, que iniciou, em 1981, uma reforma no sistema previdenciário inglês, com vistas a reduzir os encargos financeiros da Previdência Social.

Há hoje, no mundo, duas grandes tendências nas reformas da previdência social.

A primeira, de *reformas estruturais*, com mudanças essenciais dos sistemas, com capitalização individual e privatização total ou parcial dos regimes. As reformas estruturais foram geradas a partir de um modelo impulsionado pelo Banco Mundial, iniciado, em maio de 1981, no Chile, que adotou um sistema de seguro privado compulsório para os trabalhadores que ingressaram no mercado de trabalho depois de 31 de dezembro de 1982. O Peru, desde 1991, também adotou uma reforma estrutural, com um sistema de capitalização individual, que coexiste com o antigo sistema de seguro social.

As reformas estruturais — implantadas em 11 países da América Latina (em três deles, de recente ou iminente implementação) e em alguns da Europa Central e do Leste, tais como Hungria e Polônia (nos demais países, em geral, foram postergadas ou rechaçadas) — adotam sistema de capitalização individual, no qual a contribuição dos trabalhadores é administrada por empresas privadas, com fins lucrativos, especialmente empresas associadas a bancos. A contribuição dos trabalhadores é investida no mercado de valores e, uma vez gerado o direito à aposentadoria, o trabalhador deve contratar uma seguradora e pode retirar o capital reunido ou contratar uma renda vitalícia, levando em conta a expectativa de vida, segundo esteja disposto na legislação de cada país. Tal sistema de capitalização individual denomina-se *sistema de contribuição definida*, e a outra face é a *prestação indefinida*. Nele o trabalhador é obrigado a recolher um valor certo, definido, mas a prestação ou o benefício futuro é de valor indefinido, já que irá depender da valorização de suas contri-

buições no mercado de valores. Trata-se, pois, de sistema diferente do sistema público de solidariedade — adotado pelo Brasil —, no qual a contribuição é definida com base nos salários, sendo a prestação também definida em função dos salários e de determinados padrões (taxas de substituição, cálculo do salário-de-benefício etc.).

Apontam-se vantagens e desvantagens no sistema de capitalização individual.

Nos países que o adotam, há redução significativa da responsabilidade do Estado, suprimindo-se a participação dos trabalhadores nos destinos da previdência social; todos os riscos e incertezas são enfrentados tão-somente pelo trabalhador, enquanto, na seguridade social solidária, os riscos e incertezas são compartilhados pelos aposentados, pelos trabalhadores e empresas contribuintes e pelos contribuintes futuros; há maior insegurança para o trabalhador, que recolhe uma contribuição previamente definida, mas a prestação ou o benefício futuro é de valor indefinido, a depender das oscilações do mercado de valores.

Tais são alguns riscos ou desvantagens das reformas estruturais da previdência social, que se fundam no sistema de capitalização individual.

Os países que adotam as reformas estruturais, pela via da capitalização individual, esperam que alcancem elas os seguintes objetivos: diminuição do peso da seguridade social nas finanças do Estado; incentivo à contribuição para a seguridade social, diminuindo a evasão; oferecimento de maiores alternativas e liberdades ao trabalhador; reforço à solidariedade e melhoria das prestações; crescimento da poupança nacional; geração de um mercado de capitais ou o seu desenvolvimento, se já existente; oferecimento de melhores expectativas para as novas gerações; desenvolvimento do emprego, da competitividade e da produtividade.

Na América Latina, não realizaram reformas estruturais na previdência social o Brasil, Equador, Guatemala, Panamá, Paraguai e Venezuela.

Poucos países, em sua maioria na América Latina e alguns na Europa — Hungria e Polônia —, têm adotado tais reformas estruturais, que se baseiam num sistema de capitalização individual, no qual as contribuições dos trabalhadores são recolhidas e administradas pela iniciativa privada e o valor do benefício futuro depende das oscilações do mercado de capitais.

A segunda alternativa para a reforma da previdência social — que tem sido adotada pela grande maioria dos países do mundo, sobretudo os desenvolvidos — é a das *reformas não estruturais*. É o tipo de reforma adotado pelo Brasil, com a EC 20/1998 e com a PEC 040/2003, e pelos países da União Européia. As reformas não estruturais da previdência social são impulsionadas com base nos princípios da Organização Internacional do Trabalho – OIT e da Associação Internacional de Seguridade Social – AISS, desenvolvidos nos países industrializados, e são implementadas com modificações dentro dos sistemas públicos nacionais, que se mantêm como fundamentais. Em geral, são reformas implementadas de modo progressivo, a médio e longo prazo (na Alemanha se processa até 2030), são consensuadas com os setores sociais (Alemanha e o Pacto de Toledo, na Espanha) e podem introduzir uma maior correlação entre as contribuições e as prestações (as contas individuais hipotéticas, na Suécia; o fator previdenciário, no Brasil).

Na América Latina, o Brasil constitui exemplo desse tipo de reforma não estrutural, adotada por decisão governamental, com forte consenso nacional, que acabou convergindo na promulgação da EC 20/1998, que, infelizmente, até hoje não se viu definitivamente implementada.

Essas reformas não estruturais, adotadas pela maioria dos países no mundo, têm, de modo geral, as seguintes características principais: redução de prestações gerais ou específicas, como um modo de compartilhar os custos

crecentes da relação de dependência, e, na maioria, têm em vista aposentados de altas rendas; modificações na fórmula de cálculo das prestações, aumentando-se, em geral, os anos de contribuição; aumento da idade de aposentadoria, combinado com a aposentadoria parcial antecipada; reajustamentos de acordo com o custo de vida ou outras variáveis; aumento nas taxas de contribuição, de forma progressiva, de modo geral; igualdade de tratamento entre homens e mulheres; incremento dos regimes complementares nos sistemas de previdência social.

Nas reformas não estruturais, permite-se a participação do Poder Público no custeio e na gestão da previdência e da seguridade social, mas, paralelamente, tomam-se medidas, de modo geral resumidas nas características mencionadas, que permitem tornar a previdência social menos deficitária ou superavitária.

Tal tipo de reforma não estrutural da previdência social é adotado nos Estados-membros da União Européia. Neles, a maior parte das despesas com assistência social, atendimento à saúde e pensões é assumida por sistemas de proteção social que contam com financiamento público. Desde a criação da União Européia, esses sistemas têm cumprido uma função essencial para garantir a redistribuição da renda e a coesão social, bem como para manter a estabilidade política e o progresso econômico. Na atualidade, os sistemas públicos representam 28% do PIB na União Européia, em uma proporção de 16% a 35%, conforme os diferentes países. Um aposentado médio da União Européia recebe 89% de seu benefício do sistema público e 11% do sistema complementar. Na União Européia, hoje já se propõe a modernização dos sistemas, para adaptá-los às seguintes mudanças: a natureza mutável do trabalho, a evolução da participação de homens e mulheres na vida profissional, o envelhecimento da população européia e a necessidade de introdução de reformas na coordenação dos regimes nacionais de previdência social, para as pessoas que se movimentam no âmbito da comunidade européia.

Destaca VINICIUS CARVALHO PINHEIRO que a análise da experiência internacional revela uma tendência de convergência entre os sistemas público e privado de previdência social, por meio da unificação dos regimes ou da homogeneização das regras.

Em países como Finlândia, Holanda, Irlanda, Japão, Noruega, Reino Unido, Suécia e Suíça, os servidores públicos são filiados ao regime geral, de onde recebem um benefício básico, e podem ou devem contribuir para a previdência complementar. Esse também é o caso do novo regime para funcionários públicos federais dos EUA.

A Suécia, conhecida como referência em termos de política de bem-estar, reformou em 1997 o seu sistema previdenciário, unificando os regimes público e privado e estabelecendo a obrigatoriedade de os servidores contribuírem para um fundo de previdência complementar em benefício definido. A aposentadoria paga por esse fundo é de, no máximo, 65% do salário médio dos últimos 5 anos, exigindo-se 65 anos de idade e 30 de contribuição.

Países como Espanha, EUA, Grécia, Itália e México mantiveram regimes próprios para os servidores, mas caminharam em direção à homogeneização de regras com o setor privado, reduzindo o teto desses regimes e criando mecanismos de garantia de previdência complementar.

Entre os países que ainda mantêm regimes próprios para os servidores públicos, apartados dos regimes gerais, estão Alemanha, Áustria, Bélgica, Canadá, França, Luxemburgo, Portugal e Turquia. Na Alemanha, a aposentadoria é paga, geralmente, depois de 65 anos de idade e equivale, no máximo, a 75% da média dos últimos dois anos de salário (salário-base), caso o servidor tenha 40 anos de serviço. Na França, para receber um benefício de, no máximo, 75% do salário dos últimos seis meses, o servidor precisa contribuir por 37,5 anos e ter a idade mínima de 60 anos. Ambos os países estão discutindo reformas nos seus sistemas para, apesar de manter os regimes próprios, padronizar as regras em relação ao regime geral.

Em suma, são essas as principais tendências existentes no mundo atual, adotadas com vistas à melhoria dos sistemas de previdência social e à manutenção de sua higidez financeira e atuarial.

2 MUDANÇA NO PERFIL DE ESTADO BRASILEIRO

O modelo de Estado brasileiro, expansionista desde a Carta de 1934, açambarcando, como agente, atividades econômicas não desempenhadas por particulares, fazendo-se presente nas atividades de ensino, pesquisa, nas áreas de assistência e previdência social, chegou a seu ápice com a Constituição de 1988, que inseriu, em seu texto, inúmeros direitos novos, em verdade dificilmente alcançáveis, efetivamente, em razão da realidade socioeconômica brasileira.

Asseguraram-se, com a Constituição Federal de 1988, diversos direitos, especialmente em matéria de proteção previdenciária, sem que o Estado tivesse recursos disponíveis para garanti-los, pelo que tal representou, na prática, para muitos, constitucionalização de frustrações, mais do que efetiva conquista de direitos (art. 58 do ADCT, estabilidade extraordinária do art. 19 do ADCT).

Assevera FRANCISCO DE QUEIROZ BEZERRA CAVALCANTI que, no início da década de 1990, o modelo de Estado brasileiro passou a sofrer os reflexos da doutrina do Estado mínimo, da idéia de desestatização, fruto do modelo inglês thatcheriano e da influência de instituições financeiras internacionais interessadas na adoção desse modelo, pelo que surgiram alterações no ordenamento jurídico, necessárias à implementação de tais mudanças.

Aprovaram-se, então, o plano nacional de desestatização e as Emendas Constitucionais 6 e 8, ambas de 15 de agosto de 1995, e 9, de 9 de dezembro de 1995, com o que se alteraram dispositivos constitucionais pertinentes à partici-

pação do Estado na atividade econômica — flexibilizando-se, até mesmo, com a alteração do art. 177 da Constituição Federal de 1988, monopólios tradicionalmente defendidos, tais como o de petróleo quanto a exploração, importação, exportação, refinação e transporte marítimo e por meio de conduto, permitindo-se à União contratar, com empresas estatais ou privadas, a realização dessas atividades, suprimindo-se o conceito de empresa brasileira de capital nacional etc. —, sendo característica do novo modelo a redução do Estado a níveis pouco expressivos, como agente direto da atividade econômica.

Essa política desestatizante tornou-se incompatível com a unicidade do regime jurídico por ente político, que não leva em consideração o tipo de serviço prestado pelo Estado, acabando por imobilizar o ente estatal em áreas em que a mobilidade é fundamental e nas quais não se exigiriam de seus agentes as mesmas garantias em relação a atividades tais como segurança pública, política judiciária, fiscalização e arrecadação de tributos.

A pluralidade de regimes jurídicos — existente na vigência da Emenda Constitucional 1, de 17 de outubro de 1969, e disciplinada, em nível federal, pela Lei 6.185, de 11 de dezembro de 1974 — apresenta-se, então, como uma necessidade do Estado moderno, necessidade que irá nortear a Reforma Administrativa levada a efeito pela EC 19/1998.

3

CAUSAS DO ESGOTAMENTO FINANCEIRO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA

Segundo SÉRGIO PINTO MARTINS, afirma-se que há, no Brasil, um crescente *deficit* na Previdência Social no setor privado, gerido pelo INSS, que teria evoluído de R\$ 200 milhões, em 1996, ou 0,08% do PIB, para R\$ 16,999 bilhões, em 2002, ou 1,31% do PIB.

Já o desequilíbrio financeiro e atuarial existente entre as receitas e as despesas, no regime de previdência dos servidores públicos, nas três esferas de

governo, teria sido de R\$ 37 bilhões, ou 3,1% do PIB, em 2001, e de R\$ 39,1 bilhões, ou 3% do PIB, em 2002, estimando-se que alcançaria ele, em 2003, R\$ 41 bilhões, ou 2,6% do PIB, segundo dados fornecidos na Exposição de Motivos Interministerial 29 – MPS/CCIVIL – PR, de 29 de abril de 2003, que encaminhou à Presidência da República a PEC 040/2003.

O ex-Ministro REINHOLD STEPHANES e o Professor SÉRGIO PINTO MARTINS, em obras sobre o assunto, elencam várias causas, algumas históricas, que levaram ao esgotamento financeiro da Previdência Social nos setores privado e público e que hoje demandam a necessidade de reformas, entre as quais destacam-se:

3.1 A inadimplência da União Federal e dos demais entes estatais quanto à sua obrigação de financiar a Previdência Social.

3.2 Gasto da reserva técnica da Previdência Social pela União, fugindo de sua afetação legal específica, qual seja, o pagamento de benefícios previdenciários de duração continuada. Cita STEPHANES que os saldos da Previdência Social foram usados na construção de Brasília, na constituição e no aumento de capital de várias empresas estatais, na construção de várias obras, entre elas a Transamazônica, a Belém-Brasília, a Hidrelétrica de Itaipu e a ponte Rio-Niterói.

3.3 A inexistência de um orçamento específico para a Previdência Social, uma vez que a Constituição Federal de 1988 introduziu o conceito de seguridade social, no setor privado, na ordem jurídica nacional, como um grande sistema, nele incluindo as políticas de previdência social, saúde e assistência social e a ele atribuindo um orçamento próprio, ou seja, o orçamento da seguridade social, distinto do orçamento fiscal, tal situação gerando uma indesejável confusão entre fontes de financiamento e os respectivos programas.

Das fontes vinculadas de financiamento da seguridade social destacam-se as contribuições de empregados e empregadores sobre a folha de salários, a

contribuição sobre o faturamento das empresas, sobre o lucro líquido, sobre a receita de concursos de prognósticos e a CPMF, sendo as contribuições sobre a folha arrecadadas pelo INSS e as demais pela Secretaria da Receita Federal.

Os efeitos financeiros da implementação dos direitos assegurados pela Constituição Federal de 1988, no que concerne à Previdência Social, no setor privado, e pela sua legislação regulamentadora — Leis 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991 —, logo se fizeram sentir com o rápido crescimento da despesa com benefícios previdenciários e com a especialização, na prática, a partir de 1993, da fonte de financiamento sobre a folha de salários para o seu pagamento.

Com efeito, em 1992, como lembra MARCELO VIANA ESTEVÃO DE MORAES em artigo sobre o tema, a arrecadação das contribuições previdenciárias incidentes sobre a folha de salários, a cargo do INSS, era suficiente para cobrir os gastos com benefícios, com pessoal e com o custeio da Previdência, permitindo ainda o repasse de recursos (15%) para a área de saúde. Afirma ele que, em 1999, tais recursos eram canalizados exclusivamente para o pagamento de benefícios, em uma situação de equilíbrio precário, correndo os gastos de pessoal e de custeio à conta de outras fontes e tendo sido suspensos os repasses para a saúde.

Consoante o art. 201 da Constituição Federal, a Previdência Social, também no Regime Geral de Previdência Social – RGPS, tem caráter contributivo, do que decorre que os seus benefícios são concedidos apenas mediante contribuição. Segundo a mesma Constituição, as ações nas áreas de assistência social e saúde — que são também custeadas com recursos do orçamento da seguridade social — são prestadas, independente de contribuição à seguridade social, a quem delas necessitar.

Assim, com o orçamento único da seguridade social, no setor privado, seus recursos não se destinarão apenas à Previdência Social, ou seja, à concessão e manutenção de benefícios previdenciários, mas serão aplicados também

para custear ações nas áreas de assistência social e saúde, que independem de contribuição à seguridade social, gerando desequilíbrio entre fontes de financiamento e os respectivos programas.

O ideal seria que houvesse um orçamento específico para cada uma das três áreas da seguridade social. Um orçamento próprio para a Previdência Social permitiria uma melhor gestão, uma vez que, como estudos técnicos têm demonstrado, no âmbito federal a Previdência Social, isoladamente, não é deficitária, mas a seguridade social, no seu todo, pode sê-lo.

Estudo técnico e esclarecedor, elaborado pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Previdência Social – ANFIP, demonstra que, se não tivessem sido desviados, por exemplo, os saldos do sistema de aposentadoria e pensões do setor urbano privado para outras áreas e tivessem sido aplicados em um fundo de capitalização que remunerasse a razoáveis 6% de juros anuais — ou seja, 0,5% ao mês, que é a menor remuneração do mercado, de acordo com o Código Civil anterior, e inferior, hoje, à da poupança —, teriam sido acumuladas reservas equivalentes a cerca de 70% do PIB brasileiro, entre 1945 e 1997.

Dados oficiais, divulgados pela mesma ANFIP, revelam que, em 2001, o total da arrecadação das contribuições sociais para a Seguridade Social foi de R\$ 136,9 bilhões — englobando a receita previdenciária líquida, COFINS, CSSL, CPMF etc. —, enquanto a despesa total foi de R\$ 105, 4 bilhões, dos quais apenas R\$ 73, 6 bilhões constituíram despesas com benefícios previdenciários. Houve, assim, um *superavit* de R\$ 31,5 bilhões, repassado ao orçamento fiscal da União, para gerar *superavit* primário e atender às exigências do FMI, como afirma a ANFIP.

Com base também em dados oficiais, a ANFIP informa que, no primeiro semestre de 2002, o orçamento da Seguridade Social — envolvendo ações no âmbito da previdência, assistência social e saúde, tal como previsto no art. 195

da Constituição Federal de 1988 — apresentou um saldo positivo de R\$ 14,023 bilhões, no balanço de suas receitas e despesas. Esse resultado demonstra que as receitas de contribuições sociais vêm superando as despesas em saúde, previdência e assistência social no âmbito federal. Mesmo quando computados os encargos dos regimes próprios de servidores públicos federais civis e militares, o saldo positivo foi de R\$ 6,172 bilhões. Conclui a ANFIP que o atual saldo positivo do orçamento da Seguridade Social tem contribuído para gerar *superavit* primário e garantia de liquidez para o endividamento público (*Revista de Seguridade Social*, ano XI, n. 74).

O ex-Ministro da Previdência Social, WALDIR PIRES, discorrendo sobre a sua experiência naquela Pasta, de 1985 a 1986, afirmou à Agência Câmara de Notícias, em dezembro de 2002, que, naquela época, já se falava em *deficit* da Previdência Social. Naquela ocasião, descobriu ele mecanismo no Governo, com base em contrato de 1966, pelo qual a Previdência emprestava recursos a si própria, com cobrança de juros, para pagamento de benefícios. Informou o ex-Ministro que cancelou o contrato — que já estava em vigor há 20 anos — e que, a partir de então, houve recordes sucessivos de arrecadação, acima do PIB, concluindo ele que o orçamento da Previdência é superavitário.

Infere-se, pois, que o propalado e histórico *deficit* da Previdência Social, no Brasil, decorre, primordialmente, de má gestão do sistema de Seguridade Social, inclusive da peculiaridade de inexistência, ainda hoje, de orçamento específico para a Previdência Social, dentro da seguridade social, permitindo-se a arrecadação de várias contribuições sociais pela Secretaria da Receita Federal, com possibilidade de dispersão de recursos e sem a segurança de efetiva aplicação de tais recursos nas três áreas da Seguridade Social, ou seja, na previdência, assistência social e saúde.

3.4 Aumento do número de beneficiários da Previdência Social, seja pelo progressivo envelhecimento da população brasileira, seja pela diminuição crescente da natalidade. A expectativa de vida evoluiu de 40 anos, em 1930,

para 68,9 anos, em 2001. No Brasil, segundo dados dos censos de 1991 e 2000, as pessoas com mais de 60 anos representavam, em 2000, 8,6% da população, o que equivale a um contingente de 14,5 milhões. Em relação a 1991, houve um crescimento de 35,6% no quantitativo de pessoas idosas no Brasil, estimando-se que, em 2003, representem elas 20% da população.

Ocorre, em contrapartida, diminuição crescente da natalidade, com o conseqüente decréscimo da arrecadação, já que um número menor de contribuintes ingressa no sistema.

Na década de 60, as mulheres tinham, em média, 5,8 filhos. O empregado recolhia 8% de sua remuneração e o empregador 12%, totalizando 20%. Multiplicado o valor obtido pelos cinco filhos que ingressassem no mercado de trabalho, a arrecadação era suficiente para pagar o percentual de 100% da aposentadoria do respectivo pai de família.

A média, em 2000, passou a 2,38 filhos por mulher, com a conseqüente diminuição da arrecadação previdenciária.

Segundo dados oficiais, no serviço público brasileiro havia, em 1991, dois trabalhadores em atividade para financiar cada trabalhador inativo e pensionista. Nos últimos oito anos, enquanto o número de ativos reduziu-se em 9,5%, a quantidade de aposentados e pensionistas aumentou 67,3%. Em 1998, a relação entre contribuintes e beneficiários já era de, praticamente, um trabalhador ativo para cada inativo e pensionista. Na União, em 2002, o número de inativos chegou a 942,7 mil servidores, enquanto o número de ativos era de 851,4 mil.

Tais dados justificam a majoração da idade para a aposentadoria, pela EC 20/1998 e pela PEC 040/2003, tendência que se tem manifestado nos sistemas previdenciários mundiais.

3.5 Desemprego crescente, decorrente da crise econômica mundial, acarretando maiores despesas para o sistema, uma vez que o trabalhador para ele nada recolhe, mas dele usufrui, sob a forma de seguro-desemprego e serviços de saúde.

3.6 Aumento do trabalho informal, representado pelo universo de pessoas que utilizam os serviços de saúde e nada recolhem para a Seguridade Social, embora sejam segurados obrigatórios, situação que poderá ser revertida com a recuperação da atividade econômica, permitindo-se que tais trabalhadores sejam trazidos para o setor formal.

3.7 Redução da arrecadação decorrente de renúncia fiscal, da ordem de R\$ 9 bilhões por ano (entidades filantrópicas, setor rural, clubes de futebol), e de elisão e sonegação fiscal, estimada em R\$ 11 bilhões por ano.

3.8 Definição, no plano de benefícios da Previdência Social, de ações tipicamente assistenciais, com prejuízo do necessário caráter contributivo das políticas previdenciárias, tal como ocorreu, *v. g.*, com o tratamento excepcional conferido, ainda que temporariamente, aos trabalhadores rurais, mediante dispensa do recolhimento de contribuições do segurado trabalhador rural, no período anterior a novembro de 1991, pelo art. 55, § 2º, da Lei 8.213/1991 c/c art. 58, X, do Decreto 611, de 21 de julho de 1992.

Evidentemente, não se questiona a relevância de uma política de proteção a esse sofrido segmento social. Entretanto, as despesas com benefícios rurais já alcançavam, em 1996, R\$ 11,3 bilhões, enquanto as contribuições globais do setor não ultrapassavam o montante anual de R\$ 600 milhões, o que demonstra o evidente desequilíbrio entre as fontes de financiamento e a despesa da Previdência Social.

3.9 Inexistência de correlação efetiva, do ponto de vista financeiro e atuarial, entre o valor dos benefícios assegurados e a contribuição exigida, dis-

torção que se verifica especialmente nos regimes previdenciários dos servidores públicos civis e militares, cujos desequilíbrios repercutem sobre as contas públicas, não apenas em nível federal, mas especialmente nas esferas estadual e municipal.

A Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990, ao instituir o Regime Jurídico Único, anteriormente previsto no art. 39, *caput*, da Constituição Federal de 1988, estatuiu, em sua redação original, que o custeio da aposentadoria dos servidores públicos federais civis seria de responsabilidade integral do Tesouro Nacional (art. 231, § 2º), destinando-se a contribuição ao custeio do Plano de Seguridade Social do Servidor, a ser instituído por lei. Prevvia o seu art. 249 que, até a edição dessa lei, seriam mantidos a forma e os percentuais então estabelecidos para o servidor civil da União, ou seja, uma alíquota de 6%, destinada ao custeio do benefício de pensão.

Em janeiro de 1991, porém, a Lei 8.162, de 8 de janeiro de 1991, em seu art. 9º, elevou as alíquotas das contribuições do servidor público federal civil para 9% a 12%, incidentes sobre a remuneração do cargo efetivo, Lei que foi impugnada perante o STF, na ADIn 790 – DF, movida pelo Ministério Público Federal, Relator o Ministro MARCO AURÉLIO, em face da inexistente regulamentação do Plano de Seguridade Social, que justificasse a elevação das alíquotas.

Apenas com a Emenda Constitucional 3, de 17 de março de 1993 — que dispôs que as aposentadorias e pensões dos servidores públicos federais seriam custeadas com recursos provenientes da União e das contribuições dos servidores, na forma da lei —, e com a Lei 8.688, de 21 de julho de 1993, perdeu o direito previdenciário do servidor federal o caráter, então legalmente reconhecido, de direito devido apenas em razão do exercício do cargo.

Despiu-se o benefício de aposentadoria do servidor público federal de sua natureza de “prêmio”, expressamente admitida pela legislação, desde a

edição do Estatuto Federal de 1939. Com a expressa natureza contributiva que a ele foi conferida, justificou-se a adoção, pela Lei 8.688/1993 — que alterou o art. 231 da Lei 8.112/1990 —, de alíquota destinada também ao custeio da aposentadoria do servidor público federal civil.

Ademais, previa a lei várias formas de contagem de tempo de serviço fictício, independentemente de contribuição, *v. g.*, licença-prêmio não gozada, contada em dobro para fins de aposentadoria.

Por outro lado, hoje, para fazerem jus a benefício de igual monta, servidores civis e militares contribuem de maneira diferenciada. Enquanto os civis contribuem com alíquota de 11% (em face da impugnação judicial da Lei 9.783, de 28 de janeiro de 1999) sobre o total da remuneração, os militares contribuem com alíquota menor, incidente sobre apenas duas parcelas da remuneração, gerando desequilíbrio financeiro nas contas da Previdência Social.

A aludida inexistência de correlação efetiva, do ponto de vista financeiro e atuarial, entre o valor dos benefícios assegurados aos servidores públicos federais, estaduais e municipais e a contribuição exigida continua a existir, mesmo após a EC 20/1998.

Com efeito, a EC 20/1998 substituiu a aposentadoria voluntária *por tempo de serviço* do servidor público pela aposentadoria voluntária *por tempo de contribuição*, exigindo-se, ainda, nas regras permanentes, idade mínima — 60 anos de idade e 35 anos de contribuição, para o homem, e 55 anos de idade e 30 anos de contribuição, para a mulher — aliada a uma dupla carência — dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria.

O desequilíbrio atuarial continua a existir com a EC 20/1998, pois se permite que um empregado recolha, por 25 anos, contribuições para o INSS, no RGPS, incidentes, no máximo, sobre o respectivo teto do salário-de-contribui-

ção — hoje de R\$ 1.869,34 (Portaria MPS 727, de 30 de maio de 2003) — e, após concurso, ingresse no serviço público, contribuindo, por dez anos, sobre a sua remuneração, superior àquele teto de R\$ 1.869,34. Ao cabo de dez anos contribuindo sobre a sua remuneração, fará jus à aposentadoria correspondente à totalidade da remuneração (art. 40, § 3º, da Constituição Federal).

Estudos atuariais deveriam ser realizados para se chegar a uma forma de cálculo de aposentadoria do servidor público que levasse em conta o valor e o respectivo tempo de contribuição para o RGPS e a Previdência Social pública, nas esferas federal, estadual e municipal.

O art. 1º da PEC 040/2003, alterando o § 3º do art. 40 da Constituição Federal, visa corrigir a aludida distorção.

Cumpre destacar, porém, que seria falacioso atribuir-se — como às vezes tem ocorrido — todo o propalado *deficit* da Previdência Social brasileira à Previdência dos servidores públicos civis e militares federais, estaduais e municipais, uma vez que, como ampla e notoriamente divulgado, inclusive por ex-Ministros da Pasta, o problema reside, primordialmente, na má gestão do sistema, agravado pela inadimplência dos próprios entes estatais quanto à sua obrigação de financiar a Previdência Social.

Ademais, existem determinadas categorias funcionais e agentes públicos que, por exercerem funções típicas do Estado e em face do princípio da isonomia — que exige tratamento desigual àqueles que se encontram em situação desigual —, merecem regime previdenciário diferenciado. Aqui se enquadram os agentes públicos das chamadas carreiras típicas do Estado, que exercem funções indelegáveis à iniciativa privada e, por tal razão, na defesa do Estado Democrático de Direito, sempre mereceram regime jurídico distinto, mesmo antes da instituição do regime jurídico único: os magistrados, os representantes do Ministério Público, os servidores das áreas de diplomacia, arrecadação e fiscalização tributárias, Forças Armadas e polícias civis e militares.

3.10 A instituição, pela Constituição Federal de 1988 (art. 40, §§ 4º e 5º, na sua redação primitiva), da paridade dos proventos de aposentadoria e de pensão por morte aos vencimentos dos servidores da ativa representou encargo adicional para os cofres da Previdência Social pública federal, estadual e municipal, sendo certo que os servidores públicos federais, até 1993, não contribuíam para o custeio da aposentadoria, firmando-se a jurisprudência do STF no sentido de que tais inovações da Constituição Federal de 1988 eram auto-aplicáveis, pelo que os benefícios correspondentes seriam devidos desde a promulgação da nova Carta.

3.11 A instituição de regime jurídico único pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios — tal como determinado pelo art. 39 da Constituição Federal de 1988 — e da estabilidade anômala, pelo art. 19 do ADCT, trouxeram consigo pesados encargos para a Previdência Social pública, já que um grande universo de empregados públicos, regidos pela CLT, que percebiam benefícios pelo INSS, vinculados ao RGPS, passou a recebê-los pelo regime de previdência do servidor público, que tem assegurada a paridade de proventos de aposentadoria e de pensão por morte aos vencimentos da atividade.

O professor CELSO ANTONIO BANDEIRA DE MELLO, citado por CLÁUDIA FERNANDA DE OLIVEIRA PEREIRA, de há muito criticava a Lei 8.112/1990, quando colocou, sob sua égide, servidores não concursados, admitidos pela legislação trabalhista, transformando, após, seus empregos em cargos públicos, antevendo, desde já, a repercussão financeira que tal providência representaria para os cofres públicos, inclusive em matéria previdenciária, *in verbis*:

A aludida providência inconstitucional causa e causará um rombo de proporções cataclísmicas nos cofres públicos. É que cerca de 80% dos servidores da União estavam sob regime de emprego, e não de cargo. Ora, o valor dos proventos de aposentadoria por tempo de serviço, no regime previdenciário comum (dos empregados em geral), corresponde a 95% da média dos 36 últimos meses do salário-contribuição. Além do mais, está limitado

a 10 salários mínimos. Já a aposentadoria em cargo público por tempo de serviço completo dá direito a proventos integrais, ou seja, correspondentes aos vencimentos que o servidor recebia na ativa; portanto, sem a limitação estabelecida na legislação previdenciária. Tudo isso, sem falar nos incontáveis direitos e vantagens que o regime de cargo proporciona em confronto com o regime de emprego. (Pereira, 1999:16)

A incorporação de todo o universo de empregados públicos ao regime jurídico único, assegurando-se a paridade de proventos de aposentadoria e pensão por morte aos vencimentos da atividade, representou encargo extremamente elevado também e especialmente para os Estados, Municípios e o Distrito Federal, que instituíram regime jurídico único para os seus servidores e o respectivo plano previdenciário, criando fundos específicos para tal, em regra atuarialmente inviáveis.

Com efeito, a grande maioria dos Estados e Municípios brasileiros hoje ultrapassa o limite de comprometimento com despesas de pessoal.

Conforme dados publicados na *Gazeta Mercantil* de 15 de outubro de 1998, o comprometimento de alguns Estados brasileiros, em 1998, com despesas de pessoal ativo e inativo, em relação à receita corrente líquida, era a seguinte: Alagoas, 81%; Minas Gerais, 75,6%; Pernambuco, 67,7%; Rio de Janeiro, 80,3%; Rio Grande do Sul, 77,8%; São Paulo, 60%.

3.12 A demora na edição da Lei 9.796, de 5 de maio de 1999, dispondo sobre a compensação financeira entre o RGPS e os regimes de previdência dos servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no caso de contagem recíproca de tempo de contribuição, prevista no art. 202, § 2º, da Constituição Federal de 1988, na sua redação original, acentuou o desequilíbrio das contas da Previdência Social do servidor público, já que permitiu que aposentadorias estatutárias integrais fossem pagas apenas com alguns anos de contribuição para a Previdência Social do servidor público, sem que se

procedesse, efetivamente, àquela compensação financeira, prevista na Carta Constitucional de 1988.

Sobre o assunto cumpre registrar que a instituição de restrições à contagem recíproca tem encontrado, nos Tribunais, interpretação divergente, residindo o ponto fulcral da questão na possibilidade da exigência de requisitos incompatíveis com o texto do art. 202, § 2º, da Constituição Federal.

O Supremo Tribunal Federal julgou, no Recurso Extraordinário 162620 – SP, relator o Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, inconstitucional a exigência, por normas jurídicas locais, de um número mínimo de contribuições ao sistema previdenciário estadual para fins de aposentadoria pela contagem recíproca, nos seguintes termos:

EMENTA: Servidor público estadual: aposentadoria: cômputo do tempo anterior de contribuições ao sistema geral de previdência social correspondente ao desempenho de atividades privadas (CF, art. 202, § 2º): inconstitucionalidade de seu condicionamento, por força de normas jurídicas locais, a um número mínimo de contribuições ao sistema previdenciário estadual.

1. Só a lei federal poderá dispor, com fundamento no art. 202, § 2º, da Constituição, sobre os critérios de compensação financeira entre os sistemas de previdência social, em cada hipótese de aposentadoria mediante contagem recíproca de tempo de contribuições.
2. De qualquer modo, a previsão constitucional de um mecanismo legal interprevidenciário de compensação financeira entre os sistemas elide qualquer razão de ser da exigência de um mínimo de contribuições do servidor ao sistema que lhe deva pagar a inatividade: o custeio da aposentadoria há de provir da compensação devida, independentemente do número de contribuições pagas à entidade que a deva conceder e satisfazer.
3. Inconstitucionalidade parcial do art. 132 da Constituição do Estado de São Paulo: revogação, por incompatibilidade com a Constituição Federal superveniente, do art. 1º da LC 269/81, do mesmo Estado. (Recurso

Extraordinário 162620 – SP, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, *in DJU* de 05.11.1993, pág. 23.288)

Já no âmbito do Superior Tribunal de Justiça, a jurisprudência vem-se orientando no sentido do cabimento, à lei local, da prerrogativa de estabelecer critérios e requisitos para a contagem do tempo prestado na atividade privada. Tal entendimento funda-se na tese de que cabe ao ente responsável pela manutenção do benefício estabelecer as condições para o seu custeio e manutenção, devendo a lei local, contudo, ser compatível com a Constituição. A compatibilidade admitida pelo STJ, todavia, tem sentido amplo, acolhendo, portanto, a hipótese de fixação de requisito de tempo mínimo de filiação ao sistema próprio do Estado ou Município para gozo da aposentadoria estatutária.

3.13 O estabelecimento de planos de benefícios generosos, nos regimes fechados de previdência complementar patrocinados por empresas estatais, gerou desequilíbrios atuariais, cujos *deficits* tendem a ser cobertos crescentemente pelas patrocinadoras.

Todas essas causas — sem pretensão de ser exaustiva — conduziram a um quadro de elevado passivo previdenciário em todas as esferas estatais, em um contexto de fragilização financeira do Estado, a reclamar alternativas de reforma, dando ensejo às ECs 19/1998 — Reforma Administrativa, que introduziu alterações relevantes para a Previdência Social pública — e 20/1998 — Reforma da Previdência — e à PEC 040/2003, ora em discussão no Congresso Nacional.

4

REFORMA ADMINISTRATIVA E REFORMA DA PREVIDÊNCIA

Algumas alterações introduzidas pela Reforma Administrativa — EC 19/1998 — têm especial relevância para a Previdência Social, constituindo pre-



paração para a Reforma da Previdência, levada a efeito pela EC 20/1998, entre elas destacando-se:

4.1) A quebra do Regime Jurídico Único, fruto da revogação do art. 39 da Constituição Federal de 1988, na sua redação original, que o assegurava em relação a cada um dos entes políticos da Federação, possibilitando-se, assim, a volta ao sistema de dualidade ou de pluralidade de regimes jurídicos existente na vigência da EC 1/1969 e das Cartas que a antecederam.

Tal unidade de regime mostrou-se incompatível com a figura do Estado de Bem-Estar, modelo da Constituição Federal de 1988, dada a pluralidade de campos de atuação do Estado, já que colocou, sob o mesmo manto, atividades tão diversas, tais como diplomacia, polícia judiciária, fiscalização e arrecadação de tributos, e, de outro lado, outras como pesquisas literárias e de folclore, situações díspares, a não reclamar o mesmo regramento jurídico.

A unificação de regimes foi extremamente onerosa para as pessoas jurídicas de direito público, no que diz respeito à Previdência Social, por sobre elas lançar o custeio desse regime previdenciário, com valores bem mais elevados, sobretudo pela aplicação da redação original dos §§ 4º e 5º do art. 40 da Constituição Federal de 1988 — que asseguraram a paridade de proventos de aposentadoria e de pensão por morte aos vencimentos da atividade — quando, anteriormente, o custeio das aposentadorias dos servidores regidos pelas relações contratuais e das respectivas pensões era encargo do RGPS, gerido pelo INSS.

Exatamente por tal razão, dispôs o art. 40, § 13, da Constituição Federal de 1988, na redação da EC 20/1998, que ao servidor ocupante de cargo temporário ou de emprego público aplica-se o RGPS.

4.2) A alteração do art. 169 da Constituição Federal de 1988 pela EC 19/1998 representou forte instrumento para compelir os Estados e Municípios

à redução de suas despesas com pessoal ativo e inativo, com conseqüências para a Previdência Social.

O aludido art. 169 estatui que a despesa com pessoal *ativo* e *inativo* da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá ultrapassar os limites previstos em lei complementar e prevê, no § 2º, que, decorrido o prazo previsto em lei complementar para a adaptação aos parâmetros ali previstos, serão imediatamente suspensos todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, Distrito Federal e Municípios que não observarem os referidos limites, autorizando, para tanto, a redução em, pelo menos, 20% das despesas com cargos em comissão e funções de confiança, a exoneração de servidores estáveis e até a perda do cargo de servidores estáveis (art. 169, §§ 3º e 4º).

4.3 A fixação de teto mais preciso para a remuneração dos agentes públicos, com a criação do regime de subsídio (art. 37, XI). *→ não aplicável, conteúdo*

4.4 A previsão de adequação de quaisquer excessos de remuneração ou de proventos de aposentadoria aos limites decorrentes da Constituição Federal, não se admitindo a percepção de excesso a qualquer título, no art. 29 da EC 19/1998, norma que o STF entende não auto-aplicável.

A adoção de tais providências acarretará evidente alívio na carga financeira da Previdência Social do servidor público.

5 REFORMA DA PREVIDÊNCIA — EC 20/1998

A EC 20/1998, no seu preâmbulo, estabelece que modifica o *sistema* de previdência social, nele abrangidos os regimes do servidor civil e do trabalhador (ou RGPS).

A proteção previdenciária dos militares foi tratada separadamente, na Emenda Constitucional 18, de 5 de fevereiro de 1998 — que dispõe sobre o re-

gime constitucional dos militares —, mas a EC 20/1998 estendeu aos militares das Forças Armadas e aos dos Estados e do Distrito Federal e aos seus pensionistas as vantagens do art. 40, §§ 7º e 8º, da Constituição, quanto à paridade de proventos de aposentadoria e pensão aos vencimentos da ativa (arts. 42, § 2º, e 142, § 3º, IX).

A EC 20/1998 delimitou claramente quem são os segurados dos regimes próprios de previdência no serviço público e quem está obrigatoriamente filiado ao RGPS, gerido pelo INSS.

De acordo com o novo texto constitucional, os regimes próprios de previdência da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios devem abranger somente os servidores titulares de cargos efetivos, inclusive das respectivas autarquias e fundações, e que foram admitidos por intermédio de concurso público. Os servidores com outros tipos de vínculo com a Administração Pública são segurados obrigatórios do RGPS, na condição de empregados.

A referida EC 20, promulgada em 15 de dezembro de 1998, consolidou um modelo previdenciário público e privado com ênfase no caráter contributivo e na necessidade de equilíbrio financeiro e atuarial (atuais arts. 40 e 201, *caput*, da Constituição Federal de 1988).

Previu a possibilidade de se estabelecer um pilar básico ou um teto único para os benefícios da Previdência Social pública e privada, a ser suportado pelos entes estatais e pelo INSS (no RGPS), respectivamente, e um pilar complementar, voluntário, de capitalização, gerenciado pelas entidades fechadas e abertas de previdência complementar, que pagarão ao segurado benefício complementar ao teto e calculado atuarialmente de acordo com as contribuições recolhidas para a previdência complementar.

O novo modelo de previdência pública e privada, introduzido pela EC 20/1998, constituiu grande avanço na busca da higidez financeira e atuarial dos regimes de Previdência Social pública e privada no Brasil.

Entretanto, as alterações introduzidas pela EC 20/1998 até hoje não foram de todo efetivamente implementadas, visto que, embora já editadas as Leis Complementares 108 e 109, de 29 de maio de 2001 — referidas nos arts. 40, § 14, e 202 da Constituição vigente, na redação da EC 20/1998 —, ainda não foram instituídos os regimes de previdência complementar ali previstos.

Com efeito, de conformidade com o art. 40, § 14, da Constituição Federal, na redação da EC 20/1998, a União, Estados, Distrito Federal e Municípios poderão fixar, para as aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo respectivo regime de previdência, o limite máximo estabelecido para aqueles benefícios, no RGPS, gerido pelo INSS — hoje de R\$ 1.869,34 —, desde que instituíam regime de previdência complementar para os seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo. Dispõe o art. 40, § 16, da Constituição Federal, na redação da EC 20/1998, que o novo regime de previdência pública, básica e complementar, não se aplicará, salvo expressa opção, ao servidor que tiver ingressado no serviço público até a data da publicação do ato de instituição do correspondente regime de previdência complementar.

No presente trabalho, não se farão maiores considerações sobre as modificações introduzidas pela EC 20/1998, uma vez que se objetiva fazê-lo quanto às novas alterações constantes da PEC 040/2003, em discussão no Congresso Nacional.

6 REFORMA DA PREVIDÊNCIA — PEC 040/2003

A Proposta de Emenda Constitucional ora em discussão no Congresso Nacional — PEC 040/2003 — foi submetida ao Senhor Presidente da República pelos Ministros de Estado da Previdência Social e Chefe da Casa Civil da Presidência da República através da EMI 29 – MPS/CCIVIL – PR/2003.

Ela complementa e altera as novas regras introduzidas pela anterior EC 20/1998, quanto ao regime previdenciário dos servidores públicos, disciplinado

no art. 40 da Constituição vigente e que não integra o orçamento da seguridade social, mencionado no art. 195 da Constituição Federal, devendo ser financiado com contribuições dos servidores e dos entes federados.

A PEC 040/2003, à exceção do seu art. 6º — que majora, para R\$ 2.400,00, o limite máximo para o valor dos benefícios do RGPS de que trata o art. 201 da Constituição Federal — não altera direitos previdenciários dos trabalhadores da iniciativa privada, cujo regime de previdência é gerido pelo INSS.

Orienta-se ela pela busca da convergência de regras entre os regimes de previdência atualmente existentes, previstos nos arts. 40 e 201 da Constituição Federal (RGPS), aplicando-se aos servidores públicos requisitos e critérios mais próximos dos exigidos para os trabalhadores do setor privado.

Entre as principais alterações constantes da PEC 040/2003 destacam-se:

6.1 Alteração da forma de cálculo dos benefícios de aposentadoria e pensão dos servidores públicos: alteram-se os §§ 2º e 3º do art. 40 da Constituição vigente, de tal sorte que os proventos de aposentadoria do servidor público não mais corresponderão à totalidade da remuneração percebida na atividade. Seguindo a diretriz determinada pelo art. 40, *caput*, da Constituição Federal em relação ao equilíbrio financeiro e atuarial, o cálculo da aposentadoria será orientado, na forma da lei, pelo cômputo das contribuições que o servidor recolheu para os regimes de Previdência Social a que esteve vinculado durante a sua vida laboral, ou seja, os regimes do art. 40 e 201 da Constituição vigente, garantindo-se, assim, que o valor do benefício reflita o caráter contributivo do sistema, limitando-se o seu *quantum*, bem como o da pensão, ao valor máximo estabelecido para os benefícios do RGPS de que trata o art. 201 da Carta, fixado em R\$ 2.400,00, reajustável, na forma do art. 6º da PEC 040/2003, desde que a União, Estados, Distrito Federal e Municípios instituíam, para seus servidores, regime de previdência complementar.

Altera-se profundamente o § 7º do art. 40 da Constituição, que atualmente estabelece o valor do benefício de pensão por morte do servidor público de maneira integral ou proporcional, dependendo da circunstância em que o óbito vier a ocorrer. O valor da pensão passa a corresponder ao limite de até 70% do valor a que o servidor teria direito em relação à sua aposentadoria, observadas as contribuições recolhidas aos regimes de que tratam os arts. 40 e 201 da Constituição, na forma da lei, e limitado ao valor máximo, reajustável, estabelecido para os benefícios do RGPS do art. 201 da Carta, ou seja, R\$ 2.400,00.

Como a proposta delega à legislação infraconstitucional a fixação de critérios de concessão de benefício de pensão por morte do servidor público, poderá a lei estabelecer percentual menor que 70% do valor dos proventos a que o servidor falecido teria direito.

SÉRGIO PINTO MARTINS critica a fixação aleatória do percentual de 70%, demonstrando que, em famílias numerosas, a diminuição de uma pessoa da família não altera a necessidade de recebimento da pensão integral.

Até que a lei discipline os critérios de concessão da pensão por morte ao servidor público, será aplicado, para efeito de concessão, o limite de 70% do valor dos proventos do servidor falecido e observado o valor máximo, reajustável, fixado para os benefícios do RGPS — R\$ 2.400,00 —, após instituído, para seus respectivos servidores, regime de previdência complementar pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

6.2 Imposição de um limite para o valor máximo dos benefícios de aposentadoria e de pensão pagos aos servidores públicos e a seus dependentes, representado pelo mesmo teto estabelecido para os benefícios do RGPS de que trata o art. 201 da Constituição Federal, fixado pela PEC 040/2003 em R\$ 2.400,00, que deve ser reajustado, a partir da publicação da Emenda, de forma que se preserve, em caráter permanente, seu valor real, e atualizado pelos mesmos índices aplicados aos benefícios do RGPS, gerido pelo INSS (art. 40, § 2º, c/c o art. 6º da PEC 040/2003).

Entretanto, tal limite de R\$ 2.400,00 somente será aplicável aos servidores que vierem a ingressar no serviço público a partir da publicação da Emenda e após a instituição, para seus servidores, por iniciativa do Chefe do respectivo Poder Executivo, de regime de previdência complementar pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, bastando, para isso, a elaboração de lei ordinária que se oriente pelos princípios insertos no art. 202 da Constituição, ou seja, previdência privada, de caráter complementar, organizada de forma autônoma em relação ao RGPS do art. 201 da Carta e baseada na constituição de reservas garantidoras dos benefícios contratados, já que a PEC 040/2003 leva em conta que já foram editadas as Leis Complementares 108/2001 e 109/2001, mencionadas nos arts. 40, §§ 14 e 15, e 202 da Constituição vigente.

A aplicação aos futuros benefícios dos servidores que ingressaram no serviço público até a data da publicação da Emenda do limite máximo fixado para os benefícios do RGPS — R\$ 2.400,00 — dependerá de prévia e expressa opção e da instituição do regime de previdência complementar pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 40, §§ 2º, 14 e 15, c/c o art. 8º, § 2º, da PEC 040/2003).

Assim sendo, o servidor e seu dependente receberão aposentadoria e pensão até o limite de R\$ 2.400,00, reajustável, e o restante dependerá de recolhimento para a respectiva previdência complementar.

6.3 Alteração da forma de reajustamento periódico do valor dos benefícios de aposentadoria e pensão, prevista no art. 40, § 8º, da Constituição vigente: com o cálculo dos benefícios de aposentadoria e pensão, considerando-se as remunerações utilizadas como base para as contribuições recolhidas aos regimes de previdência de que tratam os arts. 40 e 201 da Constituição, não mais haverá correlação do benefício com os valores de referência da respectiva carreira à qual o servidor pertencia. Por outro lado, o critério de reajuste periódico das aposentadorias e pensões dos servidores públicos e seus dependentes passa a

ser o mesmo aplicado aos benefícios do RGPS, previsto atualmente no art. 201, § 4º, da Constituição, ou seja, uma vez concedidos, o valor real dos benefícios é preservado, conforme critérios de reajustamento estabelecidos em lei (art. 40, §§ 3º e 8º, da PEC 040/2003), com o que já se pode antever, de fato, uma perda progressiva do poder aquisitivo do valor dos benefícios, tal qual vem ocorrendo com o reajustamento dos benefícios do RGPS, retornando-se, assim, à orientação fixada, anteriormente à Constituição Federal de 1988, pela Súmula 38 do STF.

6.4 Alteração da regra de transição, prevista no *caput* do art. 8º da EC 20/1998 — que assegura o direito à aposentadoria voluntária com proventos *integrais* para os servidores que ingressaram regularmente em cargo efetivo da Administração Pública, direta, autárquica e fundacional, até a data da publicação da EC 20/1998, e que tivessem 53 anos, se homem, e 48 anos, se mulher, e atendessem, cumulativamente, aos demais requisitos ali previstos —, quanto ao valor do benefício: a proposta reduz, em 5%, os proventos da inatividade, para cada ano antecipado em relação aos limites de idade de 60 anos, para o homem, e 55 anos, para a mulher, fixados, no art. 40, § 1º, III, *a*, da Constituição vigente, para a aposentadoria voluntária com proventos integrais, eliminando-se, assim, o incentivo à antecipação da aposentadoria do servidor (art. 2º da PEC 040/2003).

A aplicação da regra de transição, com a referida diminuição do valor dos proventos, aos servidores que já tiverem implementado 53 anos, se homem, e 48 anos, se mulher, e tenham atendido aos demais requisitos do *caput* do art. 8º da EC 20/1998 certamente ensejará discussão quanto à sua constitucionalidade, por ofensa a direito adquirido.

6.5 Supressão da regra de transição do § 1º do art. 8º da EC 20/1998, que garante aposentadoria, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, aos servidores que ingressaram regularmente no serviço público até a

data da publicação da EC 20/1998 e que tenham atendido aos demais requisitos previstos no § 1º do art. 8º da EC 20/1998 (art. 2º da PEC 040/2003).

A EMI 29 – MPS/CCIVIL – PR/2003 justifica a supressão da regra de transição pelo longo tempo para recebimento do benefício, em face da expectativa de vida de homens e mulheres, aos 53 e 48 anos, ou seja, 21,1 e 29,5 anos, respectivamente, quando comparado com o tempo de contribuição exigido para a aposentadoria proporcional — 30 anos de contribuição para o homem e 25 anos para a mulher, mesmo com o tempo adicional, comumente chamado de pedágio —, o que não compensaria o fato de o benefício não ser integral, nesta modalidade de aposentadoria precoce.

A aludida supressão procura aproximar os critérios para a concessão da aposentadoria do servidor público e da aposentadoria pelo RGPS, no qual aqueles que se aposentam prematuramente são alcançados pela regra de cálculo de benefícios que lhes aplica o “fator previdenciário”, previsto no art. 29, I e §§ 7º a 9º, da Lei 8.213/1991, acrescentados pela Lei 9.876, de 26 de novembro de 1999.

6.6 Instituição de contribuição previdenciária dos servidores inativos e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, quer para os que já se encontram nessa situação, quer para aqueles que vierem a se aposentar ou tiverem concedida a pensão após a data da promulgação da Emenda Constitucional (art. 1º da PEC 040/2003, que acrescenta o § 18 ao art. 40 da Constituição, e art. 5º da PEC 040/2003).

A referida contribuição, em percentual igual ao estabelecido para os servidores titulares de cargo efetivo, incidirá apenas sobre a parcela dos proventos que supere o limite de isenção do imposto sobre a renda, previsto no art. 153, III, da Constituição Federal, para os servidores inativos e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em gozo de benefícios na data de promulgação da Emenda, bem como para os que, na mesma

data, tenham cumprido os requisitos para a obtenção desses benefícios, com base nos critérios da legislação então vigente (art. 5º, *caput* e parágrafo único, da PEC 040/2003).

Já para os servidores que cumprirem os requisitos para a aposentadoria após a promulgação da Emenda Constitucional e vierem a se aposentar ou a ter a pensão concedida posteriormente àquela data, a contribuição sobre as aposentadorias e pensões concedidas no regime do art. 40 da Constituição vigente incidirá apenas sobre a parcela de proventos que supere o limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS de que trata o art. 201 da Constituição Federal — fixado pela PEC 040/2003 em R\$ 2.400,00 (art. 1º da PEC 040/2003, que acrescenta o § 18 ao art. 40 da Constituição, c/c o art. 6º da Proposta).

A EMI 29 – MPS/CCIVIL – PR/2003 justifica tal diferenciação, quanto à imunidade, pelo fato de os servidores previstos no novo § 18 do art. 40 terem os seus futuros benefícios calculados de forma mais condizente com princípios previdenciários, em função da alteração da forma de cálculo da aposentadoria e da pensão, introduzida pelo novo § 3º do art. 40 da Constituição, na redação da PEC 040/2003.

A instituição de contribuição previdenciária sobre aposentadoria e pensão representa matéria historicamente polêmica.

Nos últimos anos, por várias vezes, o Poder Executivo instituiu contribuição previdenciária sobre os proventos de aposentadoria dos servidores federais e seus pensionistas, através de Medidas Provisórias, a final rejeitadas (Medidas Provisórias 560, de 26 de julho de 1994, 1.415, de 29 de abril de 1996, e 1.482, de 29 de janeiro de 1998).

A proposta da EC 20/1998 continha tal previsão, mas foi rejeitada pelo Congresso Nacional.

A Lei 9.783/1999 instituiu, pela vez primeira, contribuição previdenciária sobre os proventos de aposentadoria dos servidores federais e sobre a pensão de seus respectivos dependentes.

O STF, na ADIn 2.010/DF, relatada pelo Ministro CELSO DE MELLO e ajuizada pelo Conselho Federal da OAB, concedeu liminar, para suspender a eficácia dos dispositivos da aludida Lei que se referiam à cobrança de contribuição previdenciária dos servidores inativos e seus pensionistas, ao fundamento de que a Constituição Federal de 1988, na redação da EC 20/1998, não autoriza a cobrança de contribuição de seguridade social aos servidores aposentados e a seus pensionistas.

A decisão do colendo STF baseou-se no art. 195, II, da Constituição Federal de 1988 — que, em verdade, veda a incidência de contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo RGPS de que trata o art. 201 da Carta —, cumprindo destacar, ainda, outro relevante princípio constitucional, que consagra a irredutibilidade do valor dos benefícios (art. 194, parágrafo único, IV, da Constituição Federal).

A mencionada Lei 9.783/1999 criou uma contribuição de 11% para os servidores federais ativos, inativos e seus pensionistas e, no art 2º, um adicional de 9% e 14% sobre a remuneração, o provento ou a pensão.

O STF, na ADIn antes mencionada, deferiu liminar, para suspender a eficácia do art. 2º e seu parágrafo da referida Lei 9.783/1999 — que criou o aludido adicional —, sob duplo fundamento: a descaracterização da função constitucional da contribuição de seguridade social, já que foi instituída com alíquotas progressivas com a finalidade de cobrir *deficit* passado, e não benefício a ser pago ao contribuinte; ofensa ao princípio que veda a utilização de qualquer tributo com efeito de confisco (art. 150, IV, Constituição Federal de 1988), vencidos, nesta parte, os Ministros NELSON JOBIM e MOREIRA ALVES.

Assevera SÉRGIO PINTO MARTINS que a nova contribuição do aposentado tem índole de imposto, porque é geral e não se presta a custear a aposentadoria já obtida pelo segurado, inexistindo solidariedade, uma vez que, se a pessoa já recolheu o suficiente para ter direito ao benefício, não há como se solidarizar com outras pessoas, para que estas tenham direito ao benefício. Alega o mesmo autor que violaria o princípio constitucional da isonomia instituir contribuição previdenciária apenas para os servidores inativos e seus pensionistas, vinculados ao regime do art. 40 da Constituição, e não para os segurados inativos e pensionistas sujeitos ao RGPS de que trata o art. 201 da mesma Carta.

6.7 Criação de imunidade contributiva temporária, denominada abono de permanência, equivalente ao valor de sua contribuição previdenciária, para o servidor que tiver completado as exigências para a aposentadoria voluntária, previstas no art. 40, § 1º, III, a, da Constituição Federal — 60 anos de idade e 35 de contribuição, para o homem, e 55 anos de idade e 30 de contribuição, para a mulher, dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria — ou no art. 8º, *caput*, da EC 20/1998, e opte por permanecer em atividade, imunidade que perdurará até o mencionado servidor completar as exigências para a aposentadoria compulsória, ou seja, 70 anos de idade (art. 3º, § 1º, e art. 2º da PEC 040/2003).

O texto estimula o servidor a permanecer no cargo, mesmo já tendo implementado as condições para a aposentadoria, criando, ainda, dupla vantagem para a Administração Pública: não necessitar admitir um novo servidor e postergar as despesas com o pagamento dos correspondentes proventos.

A disposição é mais lógica e amplia as regras atuais, constantes dos arts. 3º, § 1º, e 8º, § 5º, da EC 20/1998, que concedem a imunidade contributiva temporária, nas hipóteses ali mencionadas, só até quando o servidor completar as exigências para a aposentadoria voluntária, previstas no art. 40, § 1º, III, a, da Constituição vigente.

6.8 Substituição do parágrafo único do art. 149 da Constituição Federal — que estatui que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios *poderão* instituir contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, de sistemas de previdência e assistência social — pelo § 1º do referido dispositivo, na redação da PEC 040/2003, criando-se a obrigatoriedade de os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituírem contribuição de seus servidores, para o custeio, em benefícios destes, do regime previdenciário de que trata o art. 40 da Constituição, cuja alíquota não será inferior à contribuição dos servidores titulares de cargos efetivos da União (art. 1º da PEC 040/2003).

A alteração visa à persecução do equilíbrio financeiro e atuarial preconizado no art. 40 da Constituição, superando-se, definitivamente, a relutância de alguns entes estatais em estabelecer uma alíquota mínima, condizente com um regime de previdência de caráter contributivo, previsto na atual Constituição.

6.9 Vedação de existência de mais de um regime próprio de previdência social para os servidores titulares de cargo efetivo de cada ente estatal e de mais de uma unidade gestora do respectivo regime (art. 7º da PEC 040/2003). A medida é salutar e decorre da existência de sobreposição de funções na operacionalização dos regimes próprios por diversas entidades e órgãos da Administração Pública, inclusive entre os Poderes estabelecidos. Visa a racionalização das atividades, diminuição de custos, afastamento da dificuldade de obtenção da necessária transparência no que diz respeito ao acesso às informações do sistema previdenciário, decorrente da atual descentralização administrativa, obtenção de um cadastro de informações confiável e seguro, tanto dos servidores, quanto de seus dependentes, a permitir um planejamento adequado de políticas previdenciárias e de recursos humanos.

6.10 Alteração dos arts. 37, XI, 48, XV, e 96, II, *b*, da Constituição Federal: a Reforma Administrativa — EC 19/1998 — alterou o art. 37, XI, da

Constituição Federal de 1988, determinando que a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da Administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

A mesma EC 19/1998 acrescentou o inciso XV ao art. 48 da Constituição Federal de 1988 — estatuinto que cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, a fixação do subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, por lei de iniciativa conjunta dos Presidentes da República, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal — e acrescentou, ainda, o § 4º ao art. 39 da Carta de 1988, no sentido de que a remuneração far-se-á exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, observado o disposto no art. 37, X e XI, da Constituição.

O STF, em decisão administrativa, firmou entendimento no sentido de que os arts. 37, XI, e 39, § 4º, da Constituição Federal, na redação da EC 19/1998, não são auto-aplicáveis, estando a depender de fixação do subsídio dos Ministros do STF, por lei de iniciativa conjunta dos Presidentes da República, do STF e das duas Casas Legislativas, tal como determinado pelo novo art. 48, XV, da Constituição Federal de 1988.

Entende o STF que, enquanto tal projeto de lei não for aprovado, continua válido o teto do art. 37, XI, da Constituição Federal de 1988, na redação anterior à EC 19/1998, ou seja, no âmbito dos respectivos Poderes, os valores recebidos como remuneração, em espécie, a qualquer título, por Ministros do

STF, Ministros de Estado e membros do Congresso Nacional e seus correspondentes nos Estados, no Distrito Federal e nos Territórios e, nos Municípios, os valores percebidos, como remuneração, em espécie, pelo Prefeito.

Em face do teto previsto no art. 37, XI, da Constituição Federal de 1988, na redação anterior à EC 19/1998, firmou igualmente o STF entendimento no sentido de que, tendo em vista os arts. 37, XIII, e 39, § 1º, da Constituição Federal, também na redação anterior à EC 19/1998, excluem-se do teto as vantagens de caráter individual e as relativas à natureza e ao local de trabalho (adicional por tempo de serviço, integração dos “quintos” ou “décimos”, gratificação de risco de vida), incluindo-se as demais, percebidas em razão do exercício do cargo (gratificação de produtividade, função gratificada, representação de gabinete, cargo em comissão, gratificação de tempo integral) como se infere dos seguintes arestos:

TETO CONSTITUCIONAL – VANTAGEM PESSOAL

A jurisprudência desta Corte, entendimento em relação ao qual guardo reservas, sedimentou-se no sentido de excluir, do cômputo relativo à observância do teto constitucional, as vantagens pessoais. A integração dos quintos, ou seja, a estabilidade remuneratória, enquadra-se em tal gênero (Ag. Reg. em RE 224908 – DF, Rel. Min. Marco Aurélio, 2ª Turma do STF, unânime, *in DJU* de 28.05.1999, pág. 16).

EMENTA:

1. Teto de remuneração (arts. 37, XI, e 39, § 1º, ambos da Constituição de 1988, em seu teor original).
2. Por configurar vantagem de natureza individual, exclui-se dessa limitação o adicional por tempo de serviço, o mesmo sucedendo com a gratificação de risco de vida, correspondente à natureza do trabalho.
3. Compreendem-se, porém, no valor do teto, as vantagens de função gratificada, representação de gabinete, cargo em comissão de função gratificada e, ainda, de tempo integral.

4. A circunstância de decorrer o pagamento de decisão judicial só aproveita o servidor quando haja a sentença decidido acerca da questão de ser a parcela excepcionável da limitação.
5. Recurso extraordinário conhecido, em parte, e nela provido, para reduzir a extensão da concessão da segurança. (RE 218465/PR, Rel. Min. Octavio Gallotti, 1ª Turma do STF, unânime, *in DJU* de 13.11.1998, pág. 16).

A Reforma da Previdência — EC 20/1998 acrescentou o § 11 ao art. 40 da Constituição Federal, instituindo o chamado *teto previdenciário no serviço público*, que é o teto previsto no art. 37, XI, da Constituição Federal, na redação da EC 19/1998, ou seja, o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do STF, fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória.

A aplicação moralizadora dos tetos remuneratório e previdenciário no serviço público, previstos nas ECs 19/1998 e 20/1998, não foi ainda implementada, ante a dificuldade de natureza política que faz depender a fixação do subsídio dos Ministros do STF de lei de iniciativa conjunta dos Presidentes da República, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal, na forma do art. 48, XV, da Constituição, na redação da EC 19/1998.

O art. 1º da PEC 040/2003 novamente altera os arts. 37, XI, 48, XV, e 96, II, *b*, da Constituição Federal e tem a grande virtude de restituir ao STF a iniciativa de lei específica para fixação do subsídio em parcela única, nos termos do § 4º do art. 39 da Constituição vigente, a ser considerado como teto remuneratório e previdenciário definitivo, para os fins dos arts. 37, XI, e 40, § 11, da Constituição vigente, afastando-se o obstáculo político que obstruiu a aplicação daqueles dispositivos constitucionais, sem prejuízo de sistema de freios e contrapesos decorrente do processo legislativo regular. Ademais, possibilita aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios o estabelecimento de subteto ou de limite para seus servidores, inferior ao subsídio mensal dos Mi-

nistros do STF, mais condizente com sua capacidade financeira: nos Estados e no Distrito Federal, o limite será o subsídio mensal do Governador e, nos Municípios, o do Prefeito, se inferiores ao subsídio mensal dos Ministros do STF.

O art. 10 da PEC 040/2003 dispõe que, até que seja fixado o valor do subsídio de que trata o art. 37, XI, da Constituição Federal, será considerado, para aplicação imediata do limite fixado naquele inciso, o valor da maior remuneração atribuída por lei, na data da entrada em vigor da Emenda, a Ministro do STF, a título de vencimento, de representação mensal e da parcela recebida em razão do tempo de serviço, aplicando-se como limite, nos Estados e no Distrito Federal, a remuneração mensal ou subsídio do Governador e, nos Municípios, do Prefeito, se inferiores.

Fixado o limite de remuneração determinado pelo art. 37, XI, da Constituição Federal, possível será aplicar a disposição contida no art. 17 do ADCT, determinação imposta pelo Poder Constituinte Originário e jamais implementada, pela ausência da necessária regulamentação infraconstitucional, no que tange ao limite remuneratório e previdenciário na Administração Pública (art. 11 da PEC 040/2003).

6.11 Direito adquirido e a PEC 040/2003: a Proposta de Emenda respeita os direitos adquiridos, nos seus arts. 3º e 9º, quanto à forma de reajustamento periódico dos benefícios de aposentadoria e pensão dos servidores inativos e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em gozo de benefícios na data da promulgação da Emenda, na forma do § 8º do art. 40 da Constituição vigente, bem como quanto à concessão e à forma de reajustamento periódico da aposentadoria e da pensão dos servidores públicos titulares de cargos efetivos e de seus dependentes que, até a data da publicação da Emenda, tenham cumprido os requisitos para obtenção desses benefícios, com base nos critérios da legislação então vigente, evitando-se, assim, no particular, discussão quanto ao tormentoso tema de eventual inconstitucionalidade de emenda constitucional frente a alegações de direito adquirido, em face do

disposto no art. 60, § 4º, IV, da CF/1988, que veda proposta de emenda tendente a abolir os direitos e garantias individuais.

A Súmula 359 do STF dispõe que os proventos da inatividade regulam-se pela lei vigente ao tempo em que o servidor, civil ou militar, reuniu os requisitos necessários, sendo desinfluyente a data do requerimento, pelo que foi cancelada a parte final da aludida Súmula, quando se referia a requerimento, em caso de inatividade voluntária (RTJ 64/408).

Assim, os arts. 3º e 9º da PEC 040/2003 constitucionalizam o entendimento jurisprudencial do STF, ao assegurar o direito adquirido quanto à concessão de aposentadoria e pensão, a qualquer tempo, aos servidores públicos titulares de cargos efetivos e a seus dependentes, que, até a data da publicação da Emenda, tenham cumprido os requisitos para obtenção desses benefícios, com base nos critérios da legislação então vigente, bem assim quanto ao seu reajustamento periódico, na forma do § 8º do art. 40 da atual Constituição, inclusive para os servidores e seus pensionistas em gozo de benefícios na data da promulgação da Emenda. Entretanto, os atuais servidores inativos e seus pensionistas, bem como os que, à data da publicação da Emenda, já tenham implementado as condições para o gozo daqueles benefícios, de acordo com a legislação então vigente, se aposentados, passam a recolher contribuição previdenciária sobre a aposentadoria e a pensão.

A jurisprudência do STF já firmou entendimento no sentido de que não há direito adquirido contra o texto da Constituição e, na vigência da Carta de 1967, em ambiente legal diverso — que não previa a vedação ao poder constituinte derivado, constante do art. 60, § 4º, IV, da Constituição Federal de 1988 —, aplicou o mesmo entendimento quanto às normas oriundas do poder constituinte originário e derivado (RE 94.414, *in* RTJ 114/327).

Questão tormentosa, que será definitivamente dirimida apenas pelo STF, é se o mesmo entendimento aplica-se também quanto ao poder constituinte

derivado, decorrente de emenda à Constituição, em face da disposição do art. 60, § 4º, IV, da Constituição de 1988 e do entendimento doutrinário atual, no sentido de que os direitos e garantias individuais não estão insertos apenas no art. 5º da Constituição vigente mas também no art. 7º e em outros dispositivos constitucionais, como garantia do cidadão, tal como prevê o § 2º do art. 5º da Constituição Federal de 1988.

O art. 8º da PEC 040/2003 dispõe sobre a concessão de aposentadoria e pensão aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que ingressaram no serviço público até a data da publicação da Emenda e a seus dependentes, prevendo o seu § 2º que ao servidor em tal situação somente poderá ser aplicado o limite estabelecido para os benefícios do RGPS de que trata o art. 201 da Constituição mediante sua prévia e expressa opção, desde que instituído o regime de previdência complementar de que trata o § 14 do art. 40 da Constituição.

7

CONCLUSÃO

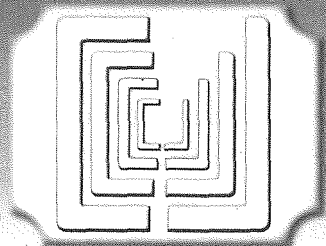
Ao concluir, vale lembrar, para demonstrar a relevância da proteção previdenciária na pacificação social — fim supremo do Estado —, a assertiva da Associação Internacional de Seguridade Social, sediada em Genebra, vinculada à Organização Internacional do Trabalho e ao Conselho Econômico-Social das Nações Unidas e integrada por 127 países:

Não existe paz duradoura sem justiça social; e não existe justiça social sem seguridade social.

A discussão e a acirrada controvérsia sobre as alterações introduzidas pela PEC 040/2003 têm causado uma generalizada apreensão aos cidadãos brasileiros, em face da situação de incerteza criada com as aludidas alterações, ora em discussão no Congresso Nacional, especialmente para aqueles servidores prestes a deixar o serviço ativo.

Não se pode negar a necessidade de implementação de reformas na Previdência Social, pública e privada, no Brasil, para corrigir distorções hoje existentes e especialmente em face da notória situação deficitária dos Estados e Municípios, mas se espera que os sacrifícios e ônus maiores impostos a toda a nação, às gerações presentes e futuras, pela EC 20/1998 e pela PEC 040/2003, aliados à boa gestão dos recursos da Previdência Social, conduzam, efetivamente, ao equilíbrio financeiro e atuarial da Previdência Social brasileira, pública e privada, para a consecução da justiça e da pacificação sociais.



REFERÊNCIAS
BIBLIOGRÁFICAS

A PREVIDÊNCIA AO REDOR DO MUNDO. Brasília: ANFIP, 1997-1999. 5 v.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Casa Civil da Presidência da República. Exposição de Motivos Interministerial n. 29 de 29 de abril de 2003. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/129815.htm>>. Acesso em: 29 de maio de 2003.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Reforma da Previdência: perguntas e respostas. Disponível em: <<http://www.mps.gov.br>>. Acesso em: 29 de maio de 2003.

CAVALCANTI, Francisco de Queiroz Bezerra. Considerações sobre o novo regime previdenciário dos servidores públicos: pós E.C. n. 20/98. *Revista do Tribunal Regional Federal 5ª Região*, n. 35, p. 13-36, jan./mar. 1999.

FUNDAÇÃO Friederich Ebert Stiftung do Uruguai – FESUR. Equipe de Representação dos Trabalhadores no BPS. Previdência Social no Mercosur e Chile: a incidência dos processos de integração: Os sistemas nacionais de aposentadorias e pensões. *Documentos*. Montevideo, set. 2002. Disponível em: <<http://www.redsegsoc.org.uy/Cono-Sur-Resumen-Port.pdf>>. Acesso em: 6 de fevereiro de 2003.

MARTINS, Sérgio Pinto. O déficit previdenciário e a reforma do sistema. *ADV: advocacia dinâmica: seleções jurídicas*, Rio de Janeiro, p. 44-46, maio 2003.

MELO FILHO, Hugo Cavalcanti. Acerto de contas: Reforma da Previdência deve ser precedida de estudo. *Revista Consultor Jurídico*, São Paulo, fev. 2003. Disponível em: <<http://conjur.uol.com.br/view.cfm?id=16635>>. Acesso em: 6 de fevereiro de 2003.

PEREIRA, Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira. *Reforma da Previdência*. Brasília: Brasília Jurídica, 1999.

PINHEIRO, Vinicius Carvalho. Unificação de regimes de previdência: experiência internacional. *Fundos de Pensão*. São Paulo, ano 21, n. 279, p. 21-24, dez. 2002.

RAVAZZOLLI, Simone. Previdência é superavitária, afirma ex-ministro. *Boletim Eletrônico Agência Câmara*. Brasília, fev. 2003. Disponível em: <<http://camara.gov.br/internet/agencia/materias.asp?pk=25126>> Acesso em: 6 fev.2003

SEGURIDADE social: saldo positivo contribui para superávit primário do Governo Central. *Revista de Seguridade Social*. Brasília, ano 11, n. 74, p. 28, out./dez. 2002.

STEPHANES, Reinhold. *Reforma da previdência sem segredos*. Rio de Janeiro: Record, 1988.



STJ00050529

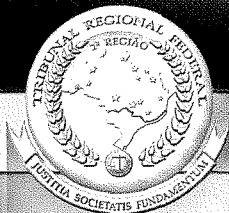
Há hoje, no mundo, duas grandes tendências nas reformas da previdência social.

A primeira, de *reformas estruturais*, com mudanças essenciais dos sistemas, com capitalização individual e privatização total ou parcial dos regimes.

A segunda alternativa — que tem sido adotada pela grande maioria dos países do mundo, sobretudo os desenvolvidos — é a das *reformas não estruturais*. As reformas não estruturais da previdência social são impulsionadas com base nos princípios da Organização Internacional do Trabalho — OIT e da Associação Internacional de Seguridade Social — AISS, desenvolvidos nos países industrializados, e são implementadas com modificações dentro dos sistemas públicos nacionais, que se mantêm como fundamentais. Em geral, são reformas implementadas de modo progressivo, a médio e longo prazo, são consensuadas com os setores sociais e podem introduzir uma maior correlação entre as contribuições e as prestações.

Assusete Magalhães

Desembargadora Federal do TRF — 1ª Região



Serie

CARTILHA

JURÍDICA

Impresso na
Divisão de Serviços Gráficos
do TRF — 1ª Região